

Octubre 08, 2008

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas



Nota Informativa

Subsidios en el Proyecto de Presupuesto 2009

I. Generalidades.

Una de las funciones de los Estados modernos y que justifica su intervención en la economía es la necesidad de mejorar la distribución del ingreso nacional. Para esto, el Estado instrumenta dentro de su Política de Gasto una política social respaldada por recursos públicos, algunos de los cuales se catalogan como subsidios.

Los subsidios se asocian con los objetivos sociales, económicos y políticos de la Política Fiscal. Por ejemplo, los subsidios, en un momento determinado, pueden ser los recursos canalizados a los agentes económicos para garantizar sus actos económicos a niveles mínimos de aceptabilidad social. Regularmente, el objetivo de la política de subsidios se centra en apoyar a los menos favorecidos, pero esto no implica necesariamente que sean únicamente los individuos pobres los receptores finales. En ciertos eventos, la política de subsidios puede ayudar a solventar emergencias, que pueden contemplar en su recepción incluso a sectores favorecidos económicamente, pero que requieren apoyos específicos del gobierno. Por tanto, es necesario dimensionar los montos de subsidios identificados presupuestalmente, para analizar el sentido y enfoque de la política social del gobierno mexicano, así como su congruencia ante los objetivos fijados por el Ejecutivo.

Esta nota tiene por objetivo mostrar la cuantificación de los subsidios presupuestales, estimar sus variaciones en el período 2007-2009 e identificar su destino específico a través de los ramos presupuestales.

La Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su artículo segundo, define a los subsidios como "asignaciones de recursos federales previstas en el Presupuesto de Egresos que, a través de las dependencias

y entidades, se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad, a las entidades federativas o municipios para fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas de interés general"¹.

Los subsidios difieren de las transferencias en que estas últimas son: "asignaciones de recursos federales previstas en los presupuestos de las dependencias, destinadas a las entidades bajo su coordinación sectorial o en su caso, a los órganos administrativos des-concentrados, para sufragar los gastos de operación y de capital, incluyendo el déficit de operación y los gastos de administración asociados al otorgamiento de subsidios, así como las asignaciones para el apoyo de programas de las entidades vinculados con operaciones de inversión financiera o para el pago de intereses, comisiones y gastos, derivados de créditos contratados en moneda nacional o extranjera"².

II. Cuantificación de los subsidios.

Durante el período 2007 a 2009 se identifican en el Presupuesto, el concepto de subsidios totales (Totales), subsidios en los ramos (subsidios) y subsidios canalizados a entidades federativas (subsidios EF), distinguiéndose los dos conceptos por el nivel de gobierno que los administra.

En la siguiente tabla se puede observar la evolución de los conceptos.

¹Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Artículo Segundo.

²Ibidem

SUBSIDIOS EN EL PRESUPUESTO (2007-2009)

(millones de pesos)

	2007A			2008A			2009P		
	SUBSIDIOS	SUBSIDIOS EF	TOTAL	SUBSIDIOS	SUBSIDIOS EF	TOTAL	SUBSIDIOS	SUBSIDIOS EF	TOTAL
Ramos Autónomos									
1 Poder Legislativo									
3 Poder Judicial									
22 Instituto Federal Electoral									
35 Comisión Nacional de los Derechos Humanos									
Ramos Administrativos	156,421.5	45,837.8	202,259.3	192,683.5	56,563.1	249,246.6	245,493.9	62,178.8	307,672.7
2 Presidencia de la República									
4 Gobernación		25.0	25.0		441.7	441.7		25	25.0
5 Relaciones Exteriores									
6 Hacienda y Crédito Público	10,563.4		10,563.4	10,197.7	5.0	10,202.7	10,169	5	10,174.1
7 Defensa Nacional									
8 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	47,884.2		47,884.2	53,008.4		53,008.4	50,177		50,176.5
9 Comunicaciones y Transportes	20.4		20.4	20.4		20.4	20		20.0
10 Economía	4,666.7		4,666.7	6,201.8		6,201.8	4,852		4,852.2
11 Educación Pública	21,818.0	43,535.7	65,353.7	23,927.6	50,640.3	74,567.9	26,174	51,491	77,664.5
12 Salud	24,100.0	2,151.9	26,251.9	34,732.5	1,535.0	36,267.5	34,874	2,480	37,353.7
13 Marina									
14 Trabajo y Previsión Social	1,025.0		1,025.0	1,112.0		1,112.0	1,245		1,245.1
15 Reforma Agraria	1,623.1		1,623.1	1,989.6		1,989.6	1,740		1,739.6
16 Medio Ambiente y Recursos Naturales	12,054.9	125.2	12,180.1	17,330.7	351.7	17,682.4	13,926	3,666	17,591.5
17 Procuraduría General de la República									
18 Energía							41,234		41,233.6
20 Desarrollo Social	29,723.0		29,723.0	40,626.2		40,626.2	54,688		54,688.0
21 Turismo									
27 Función Pública									
31 Tribunales Agrarios									
32 Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa									
36 Seguridad Pública									
37 Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal					3,589.4	3,589.4		4,138	4,137.9
38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	2,942.8		2,942.8	3,536.6		3,536.6	6,397		6,396.6
Ramos Generales	5,678.0	292.1	5,970.1	6,664.5	6,932.9	13,597.4	6,312.9	13,817.8	20,130.7
19 Aportaciones a Seguridad Social	5,512.9		5,512.9	6,300.0		6,300.0	6,000		6,000.0
23 Provisiones Salariales y Económicas		292.1	292.1	199.4	6,932.9	7,132.3	148	13,818	13,965.6
25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	165.1		165.1	165.1		165.1	165		165.1
33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios									
39 Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas ¹									
Total Bruto	162,099.5	46,129.9	208,229.4	199,348.0	63,496.0	262,844.0	251,806.8	75,996.6	327,803.4
Total Neto	130,931.7	46,129.9	177,061.6	165,204.4	63,496.0	228,700.4	210,573.2	75,996.6	286,569.8
Diferencia*	31,167.8	0.0	31,167.8	34,143.6	0.0	34,143.6	41,233.6	0.0	41,233.6

NOTA:

A=Presupuesto Aprobado

P= Proyecto de Presupuesto

EF= A Entidades Federativas

N.A.= No Aplica

Las cifras en totales pueden diferir por redondeo

¹ Ramo inexistente a partir del 2007

² El neto del total bruto se refiere a la resta de: a) Aportaciones ISSSTE del Gobierno Federal y de los Poderes y Ramos Autónomos; b) Subsidios y Transferencias a las Entidades Paraestatales de Control Directo de la Administración

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) con información de Proyectos y Decretos de Presupuesto SHCP, varios años.

En el Presupuesto Aprobado 2007, el monto nominal de los subsidios totales fue de 177 mil 061.6 millones de pesos, -130 mil 931.7 millones de pesos en subsidios y 46 mil 129.9 millones de pesos, en subsidios a las entidades federativas (EF). Para 2008, los subsidios fueron de 228 mil 700.4 millones de pesos, -165 mil 204.4 millones de pesos en subsidios y los canalizados a entidades federativas fueron de 63 mil 496.0 millones de pesos. Finalmente, en el Proyecto de Presupuesto 2009, se cuantifican como subsidios 286 mil 569.8 millones de pesos, -210 mil 573.2 millones como subsidios y 75 mil 996.6 millones de pesos como subsidios a entidades federativas.

Destacan en el 2009, por la asignación de subsidios que reciben, los ramos de Desarrollo Social (54 mil 688 m.p.); Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (50 mil 177 m.p.); Energía (41 mil 234 m.p.); Educación Pública (77,664.5); Salud (37 mil 353 m.p.).

Estos cinco ramos absorben el 79.6 por ciento de los subsidios totales identificados. En el caso del Ramo de Energía, del total de los subsidios asignados, 41 mil 233.6 millones de pesos se destinan íntegramente a la entidad de control directo, Luz y Fuerza del Centro, donde aparecen los recursos como subsidios y apoyos fiscales del gobierno federal en su hoja de flujo de efectivo.

III. Variaciones y destino de los subsidios.

Los subsidios han observado un crecimiento en los últimos años, producto del enfoque de la política social del gobierno. Por ejemplo, entre los Presupuestos Aprobados de 2007 y 2008 se da una variación real de 16.3 por ciento. Al comparar las asignaciones de 2009 y 2008, los subsidios totales muestran un crecimiento de 17.8 por ciento. Los subsidios a entidades federativas presentan un aumento de 4.9 por ciento para el Proyecto 2009.

Ante este incremento, es necesario identificar las disminuciones en los ramos, para comprender la redistribución a otras prioridades.

En el concepto de subsidios, los incrementos relevantes se presentan en el Ramo de Desarrollo Social (28.4 por ciento); Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (72.6 por ciento); Seguridad Pública (10 por ciento); Trabajo y Previsión Social (6.8 por ciento) y Provisiones Salariales y Económicas (86.8 por ciento). En el período que se analiza, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología ha recibido importantes asignaciones de subsidios que, a su vez, son un respaldo financiero para centros de enseñanza y/o investigación. Por ejemplo, para el Centro de Investigación y Docencia Económica se propone una asignación de 8.2 millones de pesos en subsidios, lo cual representa el 3.6 por ciento de total de sus recursos totales. Otras entidades, vinculadas al Ramo de Educación Pública, como la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, se propone que reciban en 2009, un mil 444.0 millones de pesos, lo que equivaldría al 72 por ciento del total de sus recursos. En contraste, la Universidad Nacional Autónoma de México, únicamente percibiría, por el rubro de subsidios, el 0.83 por ciento de sus recursos; el Colegio de México, institución que recibiría 16.8 millones de pesos, lo que representaría el 3.5 por ciento de sus recursos totales.

Asimismo, en la tabla siguiente se pueden observar los Ramos en los que se reduce la asignación de recursos: Por ejemplo, el Ramo de Presidencia de la República, (94.6 por ciento); Reforma Agraria (16.6 por ciento), Secretaría de Hacienda y Crédito Público, reduce su asignación de subsidios totales en 4.9 por ciento para el 2009; disminución que ya era perceptible en 2007, cuando se dio una reducción del 8.8 por ciento; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, reduce el monto de subsidios en 9.7 por ciento; Comunicaciones y Transportes en 6.5 por ciento; Economía en 25.3 por ciento; Educación en 0.6 por ciento; Reforma Agraria en 16.6 por ciento; Medio Ambiente y Recursos Naturales en 5.1 por ciento.

Los Ramos Generales, aumentan su asignación de subsidios en 41.3 por ciento y esto se añade al aumento que había tenido lugar en el 2008 de 115.0 por ciento, influenciado por el impulso que ha recibido el desarrollo regional a través del Ramo 23.

Del análisis del Proyecto 2009 se deduce que la política de subsidios se concentra en ramos asociados con el desarrollo social y resalta la focalización en el capital humano, como puede ser la inversión en acervos de conocimiento social (ciencia y educación). Esta política es congruente con las necesidades de desarrollo y seguridad que requiere el país y con los objetivos impuestos por la actual administración.

SUBSIDIOS EN EL PRESUPUESTO (2007-2009)

(Millones de pesos 2009)

	2007A			2008A			2009P			Variaciones Reales						
	SUBSIDIOS	SUBSIDIOS EF	TOTAL	SUBSIDIOS	SUBSIDIOS EF	TOTAL	SUBSIDIOS	SUBSIDIOS EF	TOTAL	2008A/2007A			2009P/2008A			
										SUBSIDIOS	SUBSIDIOS EF	TOTAL	SUBSIDIOS	SUBSIDIOS EF	TOTAL	
Ramos Autónomos																
1 Poder Legislativo																
3 Poder Judicial																
22 Instituto Federal Electoral																
35 Comisión Nacional de los Derechos Humanos																
Ramos Administrativos	173,645.9	50,885.3	224,531.2	201,942.9	59,281.2	261,224.1	245,493.9	62,178.8	307,672.7	41.4	22.2	16.3	21.6	4.9	17.8	
2 Presidencia de la República																
4 Gobernación		27.8	27.8		462.9	462.9		25	25.0		-9.9	1568.0		-94.6	-94.6	
5 Relaciones Exteriores																
6 Hacienda y Crédito Público	11,726.6		11,726.6	10,687.8	5.2	10,693.0	10,169	5	10,174.1	-13.3		-8.8	-4.9	-4.6	-4.9	
7 Defensa Nacional																
8 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	53,157.0		53,157.0	55,555.7		55,555.7	50,177		50,176.5	-5.6		4.5	-9.7		-9.7	
9 Comunicaciones y Transportes	5,180.6		5,180.6	21.4		21.4	20		20.0							-6.5
10 Economía	24,220.5	48,329.7	72,550.2	6,499.8	53,073.8	64,998.6	4,852	51,491	77,664.5	-6.3	6.5	25.5	-25.3			-25.3
11 Educación Pública	26,753.8	2,388.9	29,142.6	36,401.6	1,608.8	38,010.3	34,874	2,480	37,353.7	30.4	3.8	30.4	-4.2	54.2		-1.7
12 Salud																
13 Marina																
14 Trabajo y Previsión Social	1,137.9		1,137.9	1,165.4		1,165.4	1,245		1,245.1	9.4		2.4	6.8			6.8
15 Reforma Agraria	1,801.8		1,801.8	2,085.2		2,085.2	1,740		1,739.6	-3.5		15.7	-16.6			-16.6
16 Medio Ambiente y Recursos Naturales	13,382.3	139.0	13,521.3	18,163.5	368.6	18,532.1	13,926	3,666	17,591.5	4.1	2537.5	37.1	-23.3	894.5		-5.1
17 Procuraduría General de la República																
18 Energía							41,234		41,233.6							
20 Desarrollo Social	32,996.0		32,996.0	42,578.5		42,578.5	54,688		54,688.0	65.7		29.0	-100.0			28.4
21 Turismo																
27 Función Pública																
31 Tribunales Agrarios																
32 Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa																
36 Seguridad Pública	3,266.8		3,266.8	3,706.6		3,706.6	6,397		6,396.6	95.8		13.5	72.6			72.6
37 Consejería Jurídica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	6,303.2	324.3	6,627.5	6,984.8	7,266.1	14,250.8	6,312.9	13,817.8	20,130.7	0.2	4161.3	115.0	-9.6	90.2		41.3
Ramos Generales																
19 Aportaciones a Seguridad Social	6,120.0		6,120.0	6,602.7	0.0	6,602.7	6,000		6,000.0	-2.0		7.9	-9.1			-9.1
23 Provisiones Salariales y Económicas		324.3	324.3	209.0	7,266.1	7,475.0	148	13,818	13,965.6		4161.3	2205.2	-29.3	90.2		86.8
25 Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Preescolar y Normal	183.3		183.3	173.0		173.0	165		165.1	-9.9		-5.6	-4.6			-4.6
33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios																
39 Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas ¹																
Total Bruto	179,949.2	51,209.5	231,158.7	208,927.7	66,547.3	275,475.0	251,806.8	75,996.6	327,803.4	39.9	48.4	19.2	20.5	14.2		19.0
Total Neto	145,349.3	51,209.5	196,558.8	173,143.3	66,547.3	239,690.6	210,573.2	75,996.6	286,569.8	44.9	48.4	21.9	21.6	14.2		19.6
Diferencia²	34,599.9	0.0	34,599.9	35,784.4		35,784.4	41,233.6	0.0	41,233.6			3.4				15.2

NOTA:

A=Presupuesto Aprobado

P= Proyecto de Presupuesto

EF= A Entidades Federativas

N/A= No Aplica

Las cifras en totales pueden diferir por redondeo

¹ Ramo inexistente a partir del 2007

² El neto del total bruto se refiere a la resta de: a) Aportaciones ISSSTE del Gobierno Federal y de los Poderes y Ramos Autónomos; b) Subsidios y Transferencias a las Entidades Paraestatales de Control Directo de

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) con información de Proyectos y Decretos de Presupuesto SHCP, varios años.

Comité del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Presidente: Dip. Moisés Alcalde Virgen

Dip. Fco. Javier Calzada Vázquez

Dip. Javier Guerrero García

Dip. Carlos Alberto Puente Salas

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Director General: Dr. Héctor Juan Villarreal Páez

Elaboró: Roberto Ramírez Archer